Memória da II Semana da História

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

Reitor: Prof. Dr. Armando Octávio Ramos
Vice-Reitor: Prof. Dr. Raphael Lia Rolfsen

INSTITUTO DE HISTÓRIA E SERVIÇO SOCIAL – "CAMPUS" DE FRANCA

Diretor: Prof. Dr. Manuel Nunes Dias
Vice-Diretor: Prof. Dr. Alfredo Palermo

PRESIDENTE DA "II SEMANA DA HISTÓRIA"

Prof. Dr. Manuel Nunes Dias

COMISSÃO ORGANIZADORA

PRESIDENTE:
Prof. Dr. Jaciro Campante Patrício

SECRETÁRIO GERAL:
Bel. Ronaldo Mange

MEMBROS
Prof. Dr. Sebastião Romano Machado
Profª Dra. Zelia M. N. Prezotto
Profª Hercidia Mara Facuri Coelho
Profª Mildred Regina G. Naldi

Endereço para correspondência
Instituto de História e Serviço Social – "Campus" de Franca (UNESP)
Rua Major Claudiano, nº 1488
Caixa Postal 615
CEP 14.400 – Franca
São Paulo (Brasil)

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
INSTITUTO DE HISTÓRIA E SERVIÇO SOCIAL

Memória da II Semana da História

24 a 28-XI-1980

"CAMPUS" – DE FRANCA

APRESENTAÇÃO

A tríplice missão da Universidade - preservar o acêrvo cultural do passado, transmitir o conhecimento e abrir clareiras para desvendar o desconhecido – é cumprida de modo completo numa instituição que, dedicada ao ensino da História, põe a pesquisa como objetivo inseparável de suas atividades. Mais: assume como tarefa docente explícita o ato de apontar aos jovens estudantes a trilha que leva à realização da pesquisa, indicando-çhes as *Fontes da História.*

À fidalga atenção do Prof. Manuel Nunes Dias, Diretor do Instituto de História e Serviço Social do "Campus" de Franca devo a escolha de meu nome para apresentar a Memória da SEGUNDA Semana da História, realizada em 1980, a que tive a grata satisfação de assistir. Seria vaidade tola afirmar que nomes mais signficativos que o meu poderiam assinar as palavras de apresentação, tanto o fato é óbvio. Para justificar a escolha do Prof. Nunes Dias, só posso encontrar o imenso entusiasmo que experimento ao observar a cristalização do Curso de Pós-Graduação em História da América Latina Colonial, implantado no "Campus" de Franca, através das nascentes atividades de investigação de seus alunos, estimulados por trabalhos e comunicações como as que fazem parte deste volume.

São trabalhos devidos a professores locais e a elementos vindos de diferentes pontos do país e do exterior, historiadores e pesquisadores de renome que, representando, no seu conjunto, a cúpula do conhecimento da História, enriqueceram a Segunda Semana com seus ensinamentos, sua palavra brilhante e o calor humano de seu interesse pela Universidade e suas tarefas.

Por ter sido a *Segunda* Semana da História, assume ela o carater de uma tendência à continuidade da iniciativa.

Para repetir o tema *Fontes da História* ela reafirma sua importância para a pesquisa séria e construtiva.

Oxalá possam as comunicações publicadas neste volume ir ao encontro dos anseios dos pós-graduados desta Universidade e de todos os investigadores principiantes, oferecendo-lhes idéias para a realização de trabalho válido.

Oxalá possa o trabalho fecundo do Professor Manuel Nunes Dias e de seus ilustres colaboradores do *"campus"* de Franca encontrar continuidade, representando fonte perene de estímulo docente, entendida a docência no seu mais completo sentido universitário-amálgama precioso de ensino e pesquisa.

São Paulo, 17 de março de 1.981.

M.A. POURCHET CAMPOS
Presidente da CCPG da UNESP

ÍNDICE

FONTES PARA O ESTUDO DO "PODER MODERADOR" NO IMPÉRIO BRASILEIRO

(Seu significado em face da Constituição de 1824 e da problemática do poder pessoal)

José Pedro Galvão de Sousa

Todos nós somos, em parte, nossa história. Ocupar-se com o passado é, por isso mesmo, ocupar-se com o presente.

Esse pensamento de Luiz Diez del Corral acha-se expresso logo ao início precisamente do livro de sua autoria sobre o liberalismo doutrinário, em que consagra um capítulo ao Poder Moderador.[1]

O interesse demonstrado ultimamente pela concepção política que foi a chave da organização monárquica do Brasil patenteia como realmente o estudo dos fatos, das idéias e das instituições de outros tempos pode corresponder à preocupação de encontrar solução para os problemas da hora que passa.

Já nos primeiros tempos da República, desiludido com a Constituição de 1891, Alberto Torres levantava a idéia do Poder Coordenador, que seria um sucedâneo do Poder Moderador do Império a fim de resolver os impasses suscitados pela sistemática da divisão dos poderes no novo regime.[2]

---

1 – LUIS DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1945, p. 6.

2 – ALBERTO TORRES, *A Organização Nacional,* Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1914. No prefácio, fazia ver o autor que, ao assumir a presidência do Estado do Rio de Janeiro, sua confiança na Constituição de 1891 era completa. Ao passar o governo ao seu sucessor, Quintino Bocaiuva, o mesmo não podia dizer. Segue-se este trecho bem significativo: "quando

ainda recentemente brilhante jornalista e ensaista, João de Scantimburgo, publicou um volume de visão retrospectiva histórica e de reflexões sobre aspectos da crise política brasileira na atualidade, versando sobre o tema em apreço.[3]

Mas para encontrarmos as fontes onde haurir o conhecimento do que foi entre nós o Poder Moderador, instituído pela Constituição de 1824 e derrubado pelo golpe militar de 15 de novembro de 1889, cumpre remontar aos escritos do tempo da monarquia, quer no campo da exegese constitucional, quer na arena dos debates políticos havidos nas três últimas décadas do Segundo Reinado.

Importa ainda, chegando mais longe, deter-se na França da Restauração, onde o conceito de Poder Moderador foi elaborado entre as metamorfoses da teoria da divisão de poderes.

A idéia de um "quarto poder" ou "poder neutro", atribuído ao monarca, em face da tripartição do sistema fundado principalmente em *De l'esprit des lois* de Montesquieu, e adotado pela maioria das contituições modernas, vinha satisfazer àqueles que almejavam um melhor entrosamento entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A harmonização destes, que os americanos procuravam realizar pelo sistema de *checks and balances*, na monarquia representativa constitucional idealizada por Clermont-Tonnerre, Lanjuinais e Benjamin Constant, devia caber ao próprio rei, daí resultando a expressão *pouvoir royal.*[4]

Tratava-se de uma "vida média" entre o absolutismo e o liberalismo. Tal era, aliás, a preocupação dominante quer entre os teóricos da monarquia restaurada, quer entre os políticos adeptos do regime. Uns e outros tinham na lembrança os desvarios da Revolução e o cesarismo napoleônico. Cumpria restabelecer e fortificar a soberania, não a deixando cair nas mãos dos cidadãos constituindo a massa desgovernada, nem se tornar expressão do poder arbitrário de um homem.

---

no decurso de alguns anos de magistratura vim a fazer trato mais íntimo com a Constituição da República fixou-se em meu espírito a convicação da sua absoluta impraticabilidade" (p. IX). No projeto de revisão constitucional apresentado ao fim do livro citado (a bem dizer, projeto de uma nova Constituição), são órgãos da soberania nacional os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Coordenador, cabendo a este (que é um órgão coletivo), entre outras funções, a de "resolver os conflitos suscitados entre os poderes federais ou entre estes e os dos Estados e as autoridades municipais".

3 – JOÃO DE SCANTIMBURGO, *O Poder Moderador (história e teoria)*, Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1980.

4 – *Les trois pouvoirs politiques, tels qu'on les a connus jusqu'ici, le pouvoir exécutif,* legislatif et judiciaire, sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partir, au *mouvement général; mais quand ces ressorts dérangés se croisent, s'entrechoquent et s'entravent, il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans l'un de ces ressorts, car elle lui servirait à détruire les autres; il faut qu'elle soit en dehors, qu'elle soit neutre en quelque sorte, pour que son action s'applique partout où il est nécessaire qu'elle soir appliquée, et pour qu'elle soit préservatrice et réparatrice sans être hostile* (BENJAMIN CONSTANT, *Collection complète des Ouvrages*, Paris, 1918, I, p. 14).

A separação de poderes, preconizada por Montesquieu, para evitar o abuso do poder[5], trazia certas dificuldades. Era preciso assegurar a boa repartição das funções do Estado pelos três poderes, de maneira a impedir o predomínio de um sobre os outros. Era necessário que cada um ficasse dentro da esfera de suas atribuições. Mas era também indispensável ressalvar a unidade do poder do Estado, sob pena de se desagregar a sociedade, tornando-se impossível instituir e manter a ordem política.

Tais propósitos e objetivos visados pelos homens da Restauração, não obstante a forte dose de liberalismo ainda dominante nos espíritos, dão a perceber que a idéia do *pouvor royal* – como, aliás, se despreende desta própria denominação – surgia não só para servir de corretivo ao jacobinismo revolucionário, mas também qualquer um obstáculo às pretensões das câmaras legislativas ou dos executivos ministeriais no sentido de uma primazia que ao rei legitimamente devia ser reconhecida.

A famosa máxima apregoada por Thiers – "o rei reina e não governa" – não devia ter cabimento. Bem sabemos que nem mesmo assim, procurando solidificar as suas bases, durou muito a monarquia dos Bourbons, mesmo porque elementos negativos a vinham minando desde os primeiros anos da Restauração. E quando, com a revolução de 1830, teve início a "monarquia buguesa," passando o cetro para os Orléans, as condições se tornavam propícias à aplicação daquele aforismo . . . e adeus *pouvoir royal!* Tudo estava preparado para o advento da república.

Não aconteceu o mesmo no Brasil, onde a idéia do poder régio de Clermont-Tonnerre e Benjamin Constant tinha acolhida na Constituição de 1824, com a designação de "Poder Moderador." Tornava-se, para o nosso Imperador, "a base mesma do seu trono," como escreveu Guizot, acrescentando: "a realeza é aí representada como um *Poder Moderador,* elevado acima dos poderes ativos, à maneira de um espectador e um juiz das lutas políticas."[6]

Quando D. Pedro I, pelas circunstâncias da época, teve de resignar-se com a aceitação da monarquia constitucional, contrária aos seus pendores absolutistas, a idéia do Poder Moderador foi para ele uma saída muito feliz. E no Segundo Reinado, D. Pedro II – temperamento oposto ao de seu pai – exerceu o Poder Moderador com verdadeira moderação, guiado sempre pela preocupação de se manter, com elevado espírito público, acima das competições partidárias. Nem por isso deixou o Poder Moderador de se identificar ao poder pessoal do monarca, alvo de acerbas críticas especialmente nos últimos anos da monarquia.

No primeiro caso, o Poder Moderador servia de freio ao absolutismo, mas ao mesmo tempo permitia ao ocupante do trono escapar às exageradas limitações de um liberalismo que o quisesse reinando sem governar. No segundo, forçava um

---

5 – Tal o objetivo precípuo da separação de poderes segundo MONTESQUIEU: *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* (*De l'esprit des lois,* l. XI, c. IV).

6 – Apud BRAZ FLORENTINO, *Do Poder moderador,* Recife, Tipografia Universal, 1864, p. 21.

monarca de índole liberal – senão mesmo de mentalidade republicana – a exercer atribuições que lhe fortaleciam o poder pessoal.

Assim, a experiência do Poder Moderador no Brasil veio comprovar a eficácia da idéia de seus teóricos franceses à procura da "via média" entre liberalismo e absolutismo.

Não resta dúvida que tal concepção se enquadrou perfeitamente nas tradições da política brasileira, dando cobertura legal a uma realidade existente desde os tempos coloniais. O poder pessoal sempre existira e continuou na monarquia, sem se tornar caudilhesco, sem vezos de despotismo, sem feição ditatorial. A concepção do "quarto poder" dos liberais franceses vinha, pois, corrigir o esquematismo da divisão de poderes, encontrando um suporte no direito histórico brasileiro. Não se tratava, pois, de um enxerto ou um transplante de planta exótica, de algo fora do condicionalismo histórico e sociológico do meio ambiente, como foram o parlamentarismo de molde britânico introduzido no próprio Império e as estruturas republicanas importadas dos Estados Unidos.

Mas o que sobretudo importa assinalar é o papel profilático desempenhado no Brasil pelo Poder Moderador, servindo de válvula de escape para os efeitos anarquizadores do parlamentarismo. Este regime, que teve na Inglaterra seu meio nativo, seu ambiente propício, seu *habitat* peculiaríssimo, gerou sempre, nos países latinos que o adotaram, um clima de turbulências, de desordem, de instabilidade política.

Não foi assim no Brasil, onde eram de se esperar as mesmas conseqüências, tanto mais que o regime parlamentar supõe duas condições imprescindíveis, que lhe serviam de base na Inglaterra e entre nós não existiam: uma opinião pública devidamente formada e correntes políticas definidas.

Os partidos políticos ingleses, aptos para se tornarem veículos da opinião pública, vinham do tempo da luta entre *tories* e *whigs*, estavam ligados a classes sociais e organismos consistentes da vida coletiva, chegavam assim a adquirir um conteúdo programático do qual tirar as diretrizes de governo pelas quais se bater nas lides parlamentares.

E no Brasil?

Imitava-se a Inglaterra até no nome dos partidos. Do seu atificialismo, do seu vazio doutrinário, de sua falta de significação como expressões de tendências da opinião pública, diz bem aquele epigrama: "nada mais parecido com um saquarema do que um luzia no poder." Para desarmar os adversários, os conservadores, no gabinete, punham em prática o programa dos liberais, e vice-versa.

A esse artificialismo se sobrepunha a realidade do poder monárquico, constitucionalmente disciplinado. O Imperador não se limitava a assistir do alto e de longe, com sua autoridade moral, as disputas partidárias. Acompanhando-as de perto, sem nelas se imiscuir, sem tomar partido, exercia o poder político. Desempenhava a função harmonizadora do "quarto poder," quer em relação aos demais poderes, quer em relação aos partidos. Poder legítimo e fundado na Constituição, a respeito da qual escreveu Afonso Celso: "ela no seu teor e no seu espírito,

gramatical e logicamente, quis estabelecer um poder central forte e independente, colocado acima dos outros poderes, devendo intervir em todos eles, a bem da harmonia, ordem e moderação, a fim de, delegado da nação integral, assegurar-lhe a coordenação e a homogeneidade." [7]

Deturpou-se o parlamentarismo? Mas que sentido tinha este sistema político para o Brasil? Fosse aplicado na sua pureza original, teria conduzido o País ao caos. De mais a mais, o parlamentarismo não estava na Constituição, não se coadunava com a realidade ambiental e histórica, não tinha raízes na vivência da nacionalidade. Vinha da mente de homens públicos fascinados por um modelo político estrangeiro, que quiseram copiar como posteriormente outros modelos se copiaram.

O fato é que, em boa hora instituído para sustentar o edifício da monarquia – tornando-se a "base do trono" no dizer de Guizot –, o Poder Moderador assegurou a unidade do poder do Estado, comprometida pela separação de poderes na versão vinda dos sequazes de Montesquieu, muitas vezes indo além do mestre e sem lhe compreender bem o pensamento.

Era um superpoder? – Concedo. Justamente por isso permitia ao soberano governar efetivamente e não apenas reinar como figura de proa ou um rei de baralho. De D. Pedro I pouco podemos dizer, pelo pouco tempo que reinou, e é de crer que quisesse mais do que o "poder moderador" lhe dava. Mas D. Pedro II se acomodou ao sistema sem exorbitar dos limites constitucionais. Nada mais injusto do que chamá-lo de "Cesar caricato," como fez Ferreira Viana; nem foi uma caricatura de Cesar, nem uma caricatura de monarca. [8]

Note-se que a questão do Poder Moderador era debatida na Constituinte de 1823 antes mesmo da discussão do projeto de Constituição. Note-se ainda que na primeira redação do texto da Constituição, a ser outorgada pelo Imperador, uma vez dissolvida aquela assembléia, figurava, com a letra de Francisco Gomes da Silva, e ditado por D. Pedro, o preceito que estabelecia quatro poderes e não três, criando o Poder Moderador. [9]

Logo ao seu nascedouro, este poder foi recebido como devendo, na verdade, fornecer a chave da organização do Império, consoante a expressão de Benjamin

---

7 – AFFONSO CELSO, *Oito Anos de Parlamento. Poder Pessoal de D. Pedro II*, nova edição aumentada, Comp. Melhoramentos de São Paulo, p. 192. O estudo sobre o poder pessoal do Imperador corresponde a uma tese apresentada ao Congresso Nacional de História de 1914.

8 – Ferreira Viana usou aquela expressão em discurso no Parlamento, em 1886, vendo em suas palavras Afonso Celso, que lhe respondeu, "um dos prenúncios do próximo advento da República". Dois anos depois, o mesmo Ferreira Viana era ministro da corôa, a princípio na pasta da Justiça, depois na do Império, "donde resultou atenuar-se, senão deparecer, a severidade de seus juízos". É o que depõe o próprio AFFONSO CELSO, em obra citada, p. 187-188, acrescentando: "Vitoriosa a República, dela se afastou, a ponto de lhe parecer suspeito e ser vítima de perseguição. Morreu em digno retraimento político, apregoando as suas convicções monárquicas, e prestando piedosas homenagens à memória do soberano, a quem, quando este em pleno poderio, tanto atacara".

9 – BARBOSA LIMA SOBRINHO, *Introdução* à nova edição da obra de BRAZ FLORENTINO, *Do Poder Moderador*, promovida pelo Senado em co-edição com a Editora Universidade de Brasília, 1978, p. 7.

Constant transcrita literalmente na Constituição de 25 de março.[10] Assim é que Carneiro de Campos, em discurso proferido na Assembléia Constituinte, tecia as seguintes considerações: "Cumpre que jamais percamos de vista que o monarca constitucional, além de ser o chefe do Poder Executivo, tem, demais, o caráter augusto de defensor da Nação; ela é a sua primeira autoridade vigilante, guarda dos nossos direitos e da nossa Constituição. Esta suprema autoridade, que constitui a sua pessoa sagrada e inviolável, e que os mais sábios publicistas deste tempo têm reputado um poder soberano distinto do Poder Executivo por sua natureza, fim e atribuições, esta autoridade, digo, que alguns denominan Poder Neutro ou Moderador e outros Tribunício, é essencial nos governos representativos."[11]

Mais tarde, o grande exegeta da Constituição do Império, Pimenta Bueno, vem afirmar, em seu clássico tratado: "O poder moderador, cuja natureza a Constituição esclarece bem em seu art. 98, é o alto direito que ela tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar como os diversos poderes políticos, que ela criou e confiou a seus mandatários, são exercidos. É a faculdade que ela possui de fazer com que cada um deles se conserve em sua órbita, e concorra harmoniosamente com os outros para o fim social, o bem-estar nacional: é quem mantém seu equilíbrio, impede seus abusos, conserva-os na direção de sua alta missão, é enfim a mais elevada força social, o órgão político mais ativo, o mais influente, de todas as instituições fundamentais da nação."[12]

Finalmente, teve a mesma compreensão do poder em apreço, de sua natureza, de sua função unitária e harmonizadora, num plano que é, sem dúvida, superior ao dos outros poderes, qualificando-o de "reflexo sublime da soberania nacional e sua mais alta expressão", o eminente professor da Faculdade de Direito de Recife, Braz Florentino Henriques de Souza, na mais importante obra já publicada sobre o Poder Moderador.

Aí diz o autor: "o legislador constituinte mui clara e terminantemente estabeleceu a hierarquia dos poderes políticos em nossa sociedade, porque localizou assim o poder supremo e decisivo, o poder de inspeção e vigilância nas mãos do monarca, que é o chefe mesmo do poder executivo, e destarte fundou com verdade a monarquia constitucional representativa no Brasil."[13]

Acrescentando: "De maneira que, tudo bem considerado, vem a ser o *Poder Moderador* entre nós, muito melhor do que a câmara dos pares da Inglaterra,

---

10 – *La clef de l'organisation politique*, na expressão de BENJAMIN CONSTANT, que montou a armação teórica do Poder Moderador em *Réflexions sur la constitution et la distribution des pouvoirs.* O artigo 98 da Constituição de 1824 assim dispunha: "O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos"

11 – BARBOSA LIMA SOBRINHO, *op. cit.*, p. 5.

12 – J. A. PIMENTA BUENO, *Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império.* Título V, capítulo I, seção I. O livro foi editado em 1857. Há uma reedição do Senado e da Universidade de Brasília (1978).

13 – BRAZ FLORENTINO, *op. cit.*, p. 25

não só a *chave* de toda a organização política, senão também "a pêndula do grande mecanismo social, o árbitro e o regulador supremo de todos os outros poderes."[14]

Nessa mesma linha de pensamento – da qual se afastava Zacarias de Góis e Vasconcelos, na sua interpretação liberal do Poder Moderador, refutada por Braz Florentino –, Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, repelindo o "governo exclusivo das maiorias parlamentares," ensinava: "A máxima – o Rei reina e não governa – é completamente vazia de sentido para nós pela nossa Constituição. O Imperador exerce as atribuições que a Constituição lhe confere, e essas não podem ser entendidas e limitadas por uma máxima estrangeira, contestada e repelida no próprio país, nas guerras de pastas, em que a pretenderam fazer vigorar."[15]

Eis aí nomes altamente expressivos em cujas obras se encontram as fontes para entender qual foi o significado do poder Moderador no Império do Brasil. A eles se acrescente Joaquim Nabuco, em perspectiva histórica; Tobias Barreto, com o feitio polêmico e o azedume de sempre; por fim, o Conde de Afonso Celso, nas páginas repassadas de ternura e gratidão em que, já durante a república, exalta o poder pessoal de D. Pedro II, defendendo-o contra injustas agressões, reivindicando-o em face da legalidade constitucional e justificando-o na sua legitimidade histórica.[16]

---

14 – *Loc. cit.*

15 – VISCONTE DO URUGUAI, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, B. L. Garnier, Liv. Edit, Rio de Janeiro, 1862, t. II, p. 157. Quanto ao livro de ZACARIAS DE GÓIS E VASCONCELOS, *Da natureza e limites do Poder Moderador*, foi também reeditado pelo Senado conjuntamente com a Universidade de Brasília (1978).

16 – Ver principalmente de JOAQUIM NABUCO, *Um estadista do Império;* de TOBIAS BARRETO, *A questão do Poder Moderador*, inserido em *Estudos de Direito* editados por Silvio Romero (1898) e em edição recente, no volume *Estudos de Direito e Política*, Instituto Nacional do Livro, MEC, 1962; de AFFONSO CELSO, obra citada.